

LES COOPÉRATIONS RENFORCÉES

FICHE TECHNIQUE

Origine des coopérations renforcées :

Beaucoup de travaux ont montré que la préoccupation d'introduire, dans le processus d'intégration, souplesse et flexibilité n'est pas une idée neuve et qu'elle a accompagné, depuis les origines, le processus de construction communautaire.

W.Brandt avait, à la fin des années 60, évoqué la possibilité d'une *Europe à deux vitesses* et, en 1975, le *rapport Tindemans* affirmait que, sous réserve d'observer certaines conditions, « Les Etats qui sont en mesure de le faire ont le droit d'aller de l'avant. »

1. LES RAISONS DU RETOUR DES COOPÉRATIONS RENFORCÉES

La problématique de la différenciation- la plupart du temps étiquetée « *géométrie variable* »- a de nouveau fait irruption dans le débat communautaire au début des années 90, et cela pour plusieurs raisons :

- La conscience des défis posés par un élargissement devenu inéluctable, après les décisions prises en juin 1993, par le Conseil européen de Copenhague.
- Les coopérations renforcées doivent servir les objectifs du traité de l'Union européenne, se développer dans le cadre du système institutionnel unique, se présenter comme « ouvertes » sans toutefois pouvoir être bloquées par le veto d'un Etat-membre.
- Il y a aussi blocage persistant sur la possibilité de doter l'Union d'une compétence en matière de défense et sur le maintien des contrôles en matière de libre-circulation des personnes. Dans ce dernier domaine, une majorité d'Etats-membres soucieuse de « communautariser » les dispositions de Schengen relatives à l'immigration et à l'asile, estime que l'instauration d'une coopération renforcée fournirait une solution pertinente.
- Eviter que de nouvelles solidarités se forment en dehors du Traité et du cadre institutionnel de l'Union...Par analogie, le fait de vouloir entreprendre à quelques-uns une coopération renforcée- en ayant les moyens juridiques de le faire- agirait comme une forte incitation à ne pas se couper des autres.

Reste à explorer un dernier rôle que pourrait remplir la coopération renforcée : créer, dans des domaines clés pour la dynamique de l'intégration, une sorte d'avant-garde entre ceux qui le veulent et le peuvent tout en restant dans le cadre institutionnel unique de l'Union. Les coopérations renforcées sont souvent présentées comme devant faciliter l'insertion des nouveaux Etats-membres.

2. DEUX ÉCOLES DE PENSÉE SE CONFRONTENT QUANT AU SENS À DONNER AUX COOPÉRATIONS RENFORCÉES

Une première option est celle de l'Europe à la carte ou « flexible » qui, d'inspiration thatchérienne, a reçu avec le discours de J.Major à Leyden, en septembre 1994, un maximum de publicité. Au sein de cette Europe flexible, le seul engagement commun à tous les Etats-membres serait le respect du Marché unique.

A l'opposé de cette conception, se situe l'approche privilégiée par le document Schaüble-Lamers de septembre 1994. celui-ci propose de constituer, à partir des participants à la troisième phase de l'UEM, un noyau de pays décidés à faire progresser l'intégration (notamment dans le 2^{ème} et le 3^{ème} pilier).

Composé au départ de la France, de l'Allemagne et des pays du Benelux, ce noyau demeurerait cependant ouvert à la participation d'autres Etats-membres. L'approche proposée participe de la logique d'une Europe à plusieurs vitesses, introduisant une différenciation dans les rythmes d'intégration, tout en se situant explicitement dans la finalité d'une Europe fédérale. C'est J. Delors et VGE qui iront jusqu'au bout de la logique inspirant le papier Schaüble-Lamers : leurs schémas ont en commun d'envisager la juxtaposition de deux Europe :

- Europe puissance/Europe espace pour Valéry Giscard d'Estaing.
- Petite Europe/Grande Europe pour Jacques Delors.

LES LIMITES DES COOPÉRATIONS RENFORCÉES

La création d'un groupe d'avant-garde supposerait qu'un nombre restreint, mais significatif, d'Etats-membres aient une vision suffisamment commune de leurs intérêts les plus importants pour accepter de les gérer en commun. Mais il y a peu de chances pour que le groupe d'Etats participant à la monnaie unique coïncide avec les cercles de ceux voulant coopérer davantage en matière de défense ou de sécurité intérieure.

Pour être un levier d'intégration, les coopérations renforcées doivent être autre chose qu'un peu de valeur ajoutée dans certains secteurs. Elles doivent se situer dans un engagement clair en ferveur d'un approfondissement de l'intégration.

La deuxième difficulté tient au fait que les coopérations renforcées impliquent, pour tenir compte des constellations variables d'Etats-membres, une adaptation des procédures institutionnelles, et que cette complexité accrue pose de délicats problèmes.

Enfin, il faut compter avec le problème de transparence et de lisibilité posé au citoyen européen : si celui-ci peut être réceptif à l'idée de dépasser certains blocages par des coopérations renforcées, il aura du mal à apporter son adhésion à une construction de plus en plus complexe et à comprendre vers quelle sorte d'Europe conduisent les différents cercles de solidarité.

En fait, toute la problématique de la coopération renforcée se situe inévitablement par rapport à la coopération renforcée majeure que constitue l'UEM, laquelle, avec le passage à la monnaie unique, constitue la véritable avant-garde. L'UEM représente en effet la seule forme d'intégration différenciée à être précisément définie, tant en ce qui concerne les critères d'accession que la relation avec le système institutionnel communautaire.

CONCLUSION

Certains avocats d'un approfondissement de l'Union- comme le Club de Florence- ont considéré que le choix était « différenciation et éparpillement » et présenté les coopérations renforcées comme préservant le meilleur des deux mondes : une souplesse suffisante dans le cadre d'intégration existant.

A défaut de cercle unique, il ne pourrait donc y avoir que des cercles « olympiques » se regroupant partiellement. C'est cette seconde voie, qui a été privilégiée dans le cadre de la CIG. L'option retenue a été d'envisager, non plus une coalition fixe d'Etats-membres, mais une pluralité de coopérations renforcées, de composition variable suivant les domaines concernés.